

人事行政의 決定權**

박동서*

.....<目次>.....

I. 序論
II. 法制 및 政策의 決定

III. 人事의 決定
IV. 人事權의 集權原因分析

〈要約〉

人事行政의 決定權의 行使가 여하히 이루어지고 있는가를 검토하고자 하였으며, 이를 위하여 여기서는 두가지로 나누어 人事行政에 관한 法制나 政策이 얼마나 權威主義的, 即興的으로 전문인이나 利害關係인의 참여 없이 이루어지므로써 실수가 반복되고 있는가 하는 것을 人事委員會, 公開昇進試驗, 報酬表의 作成 등을 中心으로 고찰하였다. 다른 하나는 個個 行政人에 대한 人事의 決定이 얼마나 集權的으로 이루어지고 있으며, 따라서 不安全感을 느끼고 있는가 하는 것을 알아 보기 위하여 中央政府의 서기관과 地方政府의 서기관과 주사에 대한 설문지 조사를 통해서 파악한 결과, 地方政府의 경우 더욱 集權化되어 있는 것으로 보고 있을 뿐만 아니라 外部의 영향력도 크고 따라서 不安全感도 더 크게 느끼고 있음을 나타났다.

끝으로 이러한 人事權의 잘못된 行使가 이루어지는 原因을 여기서는 여섯 가지로 나누어 分析을 시도해 보았다.

I. 序論

세방후 우리 政府의 行政能力이 많이 向上되었지만 그 중에서 人事行政이 상대적으로 가장 후진성을 띠고 있다고 평가되고 있는 것 같다. 이의 원인으로서 人事權이 지나치게 集權化되어 있는데다 자의적으로 행사되는 면이 있어 法制, 政策이 조령모개가 되고 있거나 人事行政의 대상자인 下位職 公務員들에게 不必遵한 不安全感을 조성해 주고 있다고 평가되고 있음을 볼 수 있다.

그리므로 이 연구에서는 우선 人事에 관한 法制나 政策을 어떻게 그간 非專門들이 權威主義的, 即興的으로 바꾸었다가 그것이 數年後 잘못됨을 인식하게 되어 다시 「原狀」과 유사한 형태로 복귀되고 있는가 하는 것을 검토하고자

* 서울大學校 行政大學院 教授

* 本研究는 1988년도 한국학술진흥재단의 연구비지원으로 이루어졌음.

한다.

이어 이어 더 미시적, 주관적인 분석·평가를 통해서 個個 公務員에 대한人事의決定이 集權的으로 이루어지고 있으며, 따라서 예측가능성이 적게 인지되고 있느가 하는 것을 검증해 보고자 하는 것이다.

이러한 現況分析과 評價를 한 후 우리의 경우 이상과 같이人事權이 集權的, 權威主義의으로 행사되므로써人事行政의 후진화 및 公務員의 不安全感造成과 사기의 氣氛을 초래하고 있는原因을 분석하고자 하는 것이다.

이러한 연구를 하는데 있어서 연구의 대상으로서 우선 法制 및 政策面에서는 60年代 후 있었던 세가지 사례, 즉人事委員會, 公開競爭昇進試驗制 및 報酬表을 作成 등을 대상으로 하고자 한다.

그리고人事權의 集權程度와 不安全感에 관하여는 中央部處의 4級公務員으로서 9月下旬 中央公務員教育院에서 훈련을 받고 있었던 57名, 地方行政研修院에서 장기 훈련을 받고 있던 6級公務員 50名과 國家事務官과 地方書記官으로 구성된 28명을 대상으로 하여 설문서 질의를 9月下旬에 하였던 것이다.

물론 이들 세集團의 代表性의 문제는 있겠으나 이들이 그래도 各部處와 地方各市道에서 왔다고 하는 것과個人이 하는 소규모의 연구로서는 불가피 하기도 하지만 구태여 의의를 찾는다면 현재까지人事行政의決定權에 관하여 막연히 논의되었던 것을 일단 검증하는 pilot연구로서의 가치가 있으며, 이번의 이 연구에 뒤이어 보다 많은 비용을 투입하면 연구에 진전이 있을 것이 예상된다.

人事權의 행사도人事行政에 내포되어 있는 여러 측면에 걸쳐서 전면적으로 분석, 평가를 할 수 있으면 보다 바람직 하겠으나, 이번에 여기서는 中堅職級人에 대한 승진과 전보에 한정하였다. 왜냐하면 가급적 질의 대상수를 감축하는 것이 보다 정확한 판단이나 평가를 받을 수 있다고 하는 것과 모든公務員이人事에 있어서 가장 중시하는 것이 승진과 전보라고 생각되었기 때문이다.

이러한 연구를 하는데 있어서 이용된 方法은 이미一部言及 되었지만 필자가 지난 30餘年間 公私의으로 접하고 참여·관찰한 우리나라의人事行政에 관하여 얻은 정보와 면접 및 전술한 설문서에 의존하였다.

끝으로 이러한 문제의 分析, 評價를 객관적으로 한다고 하는 것이 어려우므로 法制 및 政策決定에 관한 것은 가급적 객관성을 기하기 위하여 노력하였으나, 人事의決定은 객관적인 사실파악 자체가 거의 불가능할 뿐만 아니라 공무원의 주관적 인지가 그들의 행동이나 사기에 미치는 영향이 크다고 생각되므로 처음부터 주관적인 평가를 주로 이용하기로 하였다.

이러한 주관적인 평가가 후술되는 설문의 결과에서 볼 수 있는 바와 같이 集團的의 平均值나 評價值의 分布에서 상당한 객관성과 타당성을 나타내고 있음을 볼 적에 어느 정도 이러한 方法의 有用性을 인정할 수 있지 않나 생각된다.

II. 法制 및 政策의 決定

人事行政에 관한 法制나 政策은 많은 行政人的 층원, 능력발전, 평가 및 사기에 지대한 영향을 미치게 되며 결과적으로 行政成果를 크게 좌우하게 되는 것이다. 따라서 이의 결정은 가급적 시간을 들여 많은 관계인의 참여와 절차를 밟아 신중하게 합리적의 결정을 하는 것이 무엇 보다도 요망된다고 하겠다.

그러나 우리 政治, 行政文化의 바람직하지 못한 속성의 영향을 人事行政面에서 받음은 물론이며, 따라서 아직 우리의 경우 行政節次法의 제정조차 되어있지 못한 상태에 있는 것이다. 그러므로 關係長官은 즉흥적으로 참여 없이도 결정할 수 있는 것이 현실이라고 하겠다.

거기다 사정을 악화시키고 있는 것이 人事行政의 전문성에 대한 인정이 거의 되어 있지 않다고 하는 것이다. 그러나 몇 년 공직에 있었거나 심지어는 그러한 경력이 없는 사람도 누구나 一家之見을 갖고 있는 것처럼 견해를 그럴듯하게 표명하고 자기 의견이 가장 옳다고 고집을 부리고 믿고 행동을 하는 것을 볼 수 있다.

이러한 사정은 두가지 다 적지 않은 문제를 던져 주고 있다고 하겠다. 우선 行政節次法이 없다는 것은 오늘의 막강한 行政權에 비추어 볼 적에 적지 않은 문기를 던져 주고 있다고 하겠다. 왜냐하면 옛날에 英美의 立法國家 時代에는立法權이 제일 강했으므로 節次法을 제정하므로써 合理的인 決定을 하는데 도움이 될 수 있는 정치를法制化했던 것이다.

그러나 우리는 해방 후 한국정부가 수립된 당시부터 지금까지 계속 行政權이 제일 강한 行政國家의 성격을 지니고 있는데 行政節次法은 없고 오히려 계속 行政權에 비하여 상대적으로 약한 立法府內의 決定에는 까다로운 節次法이 전국 초부터 제정, 적용되고 있음을 볼 수 있다.¹⁾

이러한 모순, 우리 실정에 적합하지 못한 일이 행해지고 있으며, 더구나 이에 대하여 최근까지 극히 소수인을 除外하고 아무도 이의조차 제기하지 않았다

1) 國會法, 國會에서의 證言, 鑑定 등에 관한 法律, 豊算會計法 등을 들 수 있다.

고 하는 것은 우리가 얼마나 우리나라 行政의 法制化에 있어서 우리의 실정에 입각한 主體性이 약하고 外國制度의 맹목적인 직수입에 바쁘는가 하는 것을 증명하고 있다고 하겠다.

다·는의 人事行政의 專門性에 관해서는 비단 人事行政에 한정된 것이 아니고 社會科學分野에 속하는 諸學問 예시하면 정치, 경제, 사회, 교육 등 대부분의 學問이 科學化의 정도가 自然科學에 비교하는 경우 그의 수준이 높지 않으므로 누구나 이의 전문성을 인정하지 않으려고 하는 것을 볼 수 있다.

왜냐하면 이러한 學問을 장기간 연구한 사람이 문제를 진단하는 것이나 이에 따른 처방의 내용이 별로 문제치유나 해결에 도움이 되지 못하는 경우가 있음을 볼 수 있기 때문이다. 이의 근본원인은 역시 이러한 學問의 科學化의 정도, 수준과 유관하다고 생각되는 것이다.

그러나 이러한 어려움이 있다고 해서 이러한 學問을 전문적으로 연구한 사람이 전혀 도움을 줄 수 없거나 전문성을 전혀 인정할 수 없다고 단언할 수 없는 단계 + 수준 정도의 전문성을 지니고 있다고 현 수준을 평가할 수 있겠다.

다만 이러한 주장의 어려움은 自然科學에서와 같이 만져볼 수 있고 눈으로 볼 수 있는 物體를 이용한 실험이나 造形物로 증명할 수 있는 경우가 거의 없으므로 전문가의 의견이 무시되거나 묵살되어도 그것에 확실한 근거를 갖고 항의할 수 없다고 하는데 社會科學이 안고 있는 고민이 있다고 하겠다.

그러나 우리가 그간 개발한 경제학, 경영학, 행정학 등의 여러 社會科學이 과거의 초창기와 달리 이제는 어느 정도 우리 생활에서 당면 하는 문제를 합리적으로 해결하므로써 생활의 질의 향상에 도움을 줄 수 있는 단계까지 발전되고 細문화, 과학화되었다고 배운 사람들 간의 합의가 이루어져 있다고 생각된다.

그러므로 이제는 우리도 이러한 分野의 專門人の 의견을 權力を 가졌다고 해서 기시하거나 무시하는 종래의 인습적인 태도는 지양하고 전문성과 과학성이 어느 정도 있다고 판단되는 사안에 대해서 겸허하게 이들의 의견이 받아 들여져야 할 때가 왔다고 생각되기 때문이다.²⁾

이상과 같은 行政府 内에서의 決定이 지니고 있는 취약점으로 인하여 지난 60年代 이후 전문성도 갖고 있지 않은 사람이 決定權이 있다고 해서 專門性을 갖고 있는 사람의 의견을 경시한 채 決定한 것이 후일 얼마가지 않아 전일의 權

2) 社會科學의 현수준이 art 보다는 科學性을 지니고 있으나 自然科學과 같지는 못하기 때문에 contingency approach가 보다 환영 받고 있다고 하겠다. Fremont E. Kart and James E. Rosenzweig, *Organization and Management*, London McGraw-Hill 1981, pp. 115-6.

威王義的 決定이 잘못 되었음이 판명되어 다시 과거와 유사한 사정으로 복귀되는 사례, 이를 확인하면 조령모개를 하므로서 人事行政의 발전을 가로막고 자원의 낭비를 초래한 사례를 다음과 같이 몇 가지 들어 보고자 한다.

(1) 人事委員會

기국직후의 人事機關으로서 우리는 考試委員會를 가졌다. 이것은 그 당시의 우는 國政을 고려하는 경우 대단히 바람직한 진보적인 출발을 하였다고 생각된다. 이와 같은 것이 가능했던 것은 다분히 전국초의 法制決定者中에 中國의 五權分立(三權과 人事權, 監察權)의 생각을 갖고 있었던 人士가 있었다고 하는데 究연이 있었지 않았나 생각된다.

○ 이러한 考試委員會만이 아니라 각부에는 人事課가 따로 설치되어 있었던 것이다. 그러나 전국후 얼마 되지 않아 行政 實務者는 물론 政務官들도 日帝時의 官吏出身으로 대체되면서 政治人們간의 權力鬪爭으로 인하여 憲法이나 政府組織○ 재편될 때마다 이러한 기구는 없어지고 축소, 통합되는 길을 걸게 되었던 것이다.

따라서 人事課는 지극히 未分化된 명칭인 총무과로 통합되고 中央의 考試委員會와 人事局은 통합, 축소되어 國務院事務局下의 人事課와 考試課로 축소되었던 것이다. 그런데 이들 두 課와 더불어 많은 課를 거느린 國務院事務局長의 직급이 一級이었으므로³⁾ 國務會議의 구성원도 되지 못하였으므로 축소된 1955年 후 人事行政에 國務委員들이 관심을 아무도 가질 수 없게 되었던 것이다.

그러다가 4·19后 民主黨 内閣에서 長官級으로 擴大改編되었으나 수많은 行政人の 人事問題의 決定이 單獨長官의 수중에 있음은 변함이 없었으며 시정되어야 한다는 行政人과 專門人の 요청이 계속 제기되었던 것이다. 이러한 요청을 5·16후 군인들은 초기에는 政治, 行政의 내용도 잘 모르고 있었을 뿐만 아니라 長期執權의 뜻도 처음부터 굳게 있었던 것도 아니므로 비교적 그들이 높이 평가하던 전문인의 의견을 경청하였던 것이다.

따라서 人事行政에 있어서도 獨立의이며 合議의인 中央人事機關을 창설하는 것에 합의하는 듯 하더니 후일 民政으로 外形은 바꾸지만 군복만 벗고 계속 집권할 것을 결심하게 되자, 人事機關은 용두사미가 되고 단순히 심의기관으로서

3) 이와 같이 지나치게 축소 조정한 真因은 그 당시 次官級이었던 총무처장을 몰아내기 위한 것이라고 한다.

출발하게 되었던 것이다.⁴⁾

이내한 사정은 內務部의 警察組織, 地方行政組織의 개편문제에 있어서도 人事行政의 경우와 유사한 길을 걸었던 것이다. 따라서 自治性, 自律性을 부여할 것 같아 생각하다가 다 같이 單獨長官 支配下에 종래와 같이 유지하는 보수성으로 회귀하였던 것이다.

이내한 사적배경을 지니고 출발한 人事委員會가 심의기구로서 중앙인사장관인 총무처장관 밑에 창설되었던 것이다. 다만 구태여 의미를 찾는다면 獨立性合議生 있는 人事機構로서의 발전을 앞으로 이룩하는 점진적인 중간단계로서의 성격이라고 하겠다.

그러나 그후의 경과는 이러한 기대와 일치하지 않고 역행하였다고 하겠다. 왜냐하면 第3共和國의 위정자들은 行政人에 대한 統制에 대한 關心을 갖고 기계적인 수단시 하는데 1次의인 關心을 갖고 있었으므로 이러한 심의기구의 의미를 장기적인 안목, 人事行政의 발전을 위하여 활용한다는 생각을 가질 수 없었던 것이다.

그러므로 人事委員의 구성이나 委員長의 임명을 검토하여 보아도 알 수 있는 것이나 예시하면 얼마나 전문인이나 인사관계 이해관계인이 委員으로 임명되었는가 하는 것인데 한때는 長官의 사적친구인 私法專攻인이 위원장으로 임명되는 경우까지 있었던 것이다.

약 10年內外 存續하고 있었던 기간중 단순한 심의에 그치지 말고 年末에는 1年間의 人事行政을 평가함으로써 다음해의 人事行政의 발전에 공헌할 수 있게 했으면 하는 의견이 매년 제시되었으나, 한번도 이러한 건설적인 의견이 받아들여지지 않은데서도 이에 대한 關心度가 증명된다고 하겠다.

이와 같이 關係機關의 이에 대한 관심도가 적은 상태가 지속되다가 72年 유신체제로의 전환에 따른 정부조직과 인사제도의 개편의 기회를 이용하여 文字 그대로 권위주의적, 즉 흥적으로廢止 되었던 것이다.

그러나 그후 계속 이러한 기구는 물론 일보 전진하여 보다 적절한 인물로 구성된 補強된 人事委員會制 또는 최소한도 총무처의 지위보강이 필요하다는 제의가 전문가나 이해관계인들로부터 제의되었던 것이다.

이러한 그간의 요청을 받아들여 6·29후 새로 구성된 行政改革委員會에서 어려운 과정 끝에 새로운 모습의 人事委員會를 구성할 것이 견의되고 있음을 볼

4) 이러한 反轉後退는 4·19 직후, 5·16 후 및 10·26 후에 걸쳐 세번 거의 같은 일이 반복되었으며 行政改革이 얼마나 權力과 밀착되고 있으며 정치발전없이 얼마나 어려운가 하는 것이 증명되고 있다고 하겠다.

수 있다.

이의 내용은 準立法機關의 성격을 지니게 됨으로써 현존하고 있는 準司法 機關인 訴請審查委員會와는 유기적인 관계만 유지할 뿐 별도로 兩立하게 구상되어 있으며, 약간의 獨立性이 부여되었다고 볼 수 있는 것은 3年 任期制로 되어 있으면서 1次에 한하여 연임할 수 있게 규정하고 있다는 것이다.⁵⁾

전술한 심의기관으로서의 人事委員會가 폐지된지 10餘年만에 民主化의 영향으로 다시 약간 보강된 새로운 人事委員會의 구성을 건의하고 있으나, 문제는 現在의 中央人事機關이 얼마나 이의 신설을 위한 적극적인 노력을 할 것인가 하는 것이 문제시 되는 것이다.

唯냐하면 行政改革委員會의 전의는 어디까지나 건의의 성격을 지니고 있으므로 이미 體育部와 動力資源部의 廢止에 대한 여당의 부정적인 의사표명에서 볼 수 있는 바와 같이 쉽게 무시될 수 있는 것이기 때문이다.

아마도 새로 제의된 準立法機關으로서의 人事委員會의 창설에 대하여 혼총무처나 여당에서 반드시 호의적인 의견을 갖고 있다고 볼 수 없으므로 시간을 끄는 자연 작전을 펼 가능성 또는 더 나아가 묵살하는 방안을 택할 가능성도 있다.²⁾ 생각되므로 이의 구현, 제도화를 위해서는 관계 전문인이나 현존하고 있는 몇개의 공무원 노조와 기타 일반공무원의 관심표명이 적극적으로 있어야 할 것 같다.

(2) 公開競爭昇進制

1963년 공무원법이 크게改正될 때 새로운 실적인사 강화의 방안중의 하나로서 6급에서 5급으로 승진하는 경우 일정한 수를 한정해서 부처간의 벽을 없애고 공개경쟁시험을 거쳐 승진할 수 있는 제도를 신설하였다.

이의 신설이유는 여러가지 있겠으나 人事權을 장악하고 있는 各機關別로 그 당시의 특별승진, 현재용어로 하면 일반승진으로 하게 되면 기관에 따라 다르겠으나 다분히 年功別로 승진이 결정되므로 공무원들이 무사안일에 흐르게 될 뿐만 아니라 스스로의 能力發展을 위한 노력을 적게 하게 되므로 우수인의 승진 결정이 어려워진다고 하는 것이다.

다체로, 이와 같이 단독기관장이 승진의 결정권을 갖게 되면 그때나 지금이나 정·상의 차이가 기관이나 인사권자에 따라 있겠으나 대체로 外部의 영향력이나 스스로의 잘못된 판단으로 法令이 허용하는 범위내에서 정실인사를 할 가능

5) 行政改革委員會, 行政改革에 관한 建議 1989, pp. 143-7.

성이 놓아지는 것이다.

물론 그렇다고 해서 경쟁필기시험을 치른다고 해서 반드시 보다 適材나 有能人인 이용된다는 보장은 쉽게 말할 수 없으나 지난 40餘年間의 실적에 비추어 볼 적에 우리나라에서는 이러한 경쟁시험에 정실배제에는 큰 도움이 된다고 하는 것과 시험의 내용에 따라 영향을 받겠지만 그래도 특별승진 보다는 有能人을 임용할 수 있다는 것이 定評이었다고 판단된다.

세째, 이러한 이상의 논의 외에 그 당시의 우리에게 특이한 문제의 하나는 위낙 高學歷者의 취업기회가 적었으므로 많은 有能한 高學歷者가 公職의 下位職에 陞用되어 그들이 지니고 있는 능력의 발휘가 되고 있지 않음은 물론, 더욱 곤란한 것은 그들 스스로가 기대하고 있는 처우나 평가와 현직간의 차이가 크므로써 사기나 근무의욕에도 적지 않은 바람직하지 못한 영향을 미치고 있다는 것이다.

그러므로 이들 중 發展의 의욕이 있고 꾸준히 能力を 발전시켜 온 자에게 年功의 구속을 심하게 받지 않고 조속히 승진하여 그들이 갖고 있는 能力과 職責이 부합되게 하므로써 그들의 土氣양양은 물론 행정성과를 향상시켜 보고자 하는 의미에서 창설되었던 것이다.

그러나 이러한 좋은 취지, 제도도 운영과정에서 역기능이 나타나기 시작하였던 것이다. 그것은 이들이 직무에 충실하지 않고 시험공부에 열중하므로써 공무수행에 지장이 많았다고 하는 것이다. 行政機關人們의 公私區分이 分明하지도 않으니 人情上 시험공부를 못하게 할 수는 없었다고 하는 것이다.

그러므로 이러한 취약점은 시정되어야겠으나 이의 方法이, 장점을 지니고 있었던 이제도의 廢止가 아니라 취약점만 완화하는 방법이 채택되었으면 하는 것이었다. 그러나 당시의 決定權者는 처음에는 이 法條文의 삭제 자체를 원했으나 주변인의 반대에 부딪쳐 그가 전권을 갖고 있는 시험실시권을 활동하여 條文은 그대로 두고 시험실시만 中斷하였던 것이다.

그러나 보다 決定權者가 협명하고 신중한 절차를 밟았으면 중단하지 않고 취약점을 완화하는 방안이 강구 되었을 것으로 생각된다. 이를 환연하면 취약점이란 현직자가 일보다 시험공부에 더 열중한다고 하는 것인데, 이의 主因이 현직자로 승진시험에 전적으로 공부만하는 학생들이 응시하는 公採試驗內容과 같은 출제를 하는 데 있었던 것이다.

그러므로 이러한 시험의 내용은 이들의 경우 妥當度도 문제가 될 뿐만 아니라 전술한 바와 같이 막대한 양의 서적을 여러차례 읽고 암기해야 하는 부담을

는 것 주었던 것이다. 따라서 이미 60年代 後半期 이후 기회 있을 때마다 모든 한·진시험의 출제내용이나 과목명 및 이의 수도 그들의 日常業務에 큰 지장을 주거나 않게 바뀌어야 한다고 정책전의를 하여 왔던 것이다.

그러나 이러한 전설적이며 합리적인 전의는 받아들여지지 않고 일거의 극약이라고 할 수 있는 시험의 중단을 결정하였으며 이에 따라 有能人의 조기 등용의 길이 차단되었던 것이다. 이 제도는 存續하고 있는 동안에도 年平均 20명 内外의 소수 인원을 합격시켜 왔으나 그래도 과다한 特採나 特別昇進으로 인한 주의 저하를 약간이나마 방지하는데 공헌했었는데 그 기능을 못하게 되었던 것이다.

이러한 잘못된 決定에 대하여 전술한 人事委員會의 경우와 같이 비판이 있어 80年代에 들어서서 다시 부활하여 시험을 실시하게 되었음은 다행한 일로 생각 된다. 그러나 앞으로 조속한 시일 내에 전술한 취약점은 완화될 수 있게 요구, 시정되어야 함은 물론 이러한 요청은 他昇進試驗의 경우도 같다고 하겠다.

(3) 報酬表의 作成

우리나라의 현 인사행정이 얼마나 후진적인가 하는 것을 증거로 제시할 것이 한 두 가지가 아니지만 그중에서도 人事에서 가장 중시 되어야 할 보수제를 들 수 있겠다. 아마도 공무원들도 私企業의 경우와 같이 노동조합이나 직원단체가 구성되어 있으면 그들이 6·29후 못지 않게 이것으로 인한 분규가 야기됐을 것으로 생각된다.

이것이 현재 내포하고 있는 문제가 한두 가지가 아니지만 주요한 몇 가지만 들면 다음과 같다.

첫째로 邁正額 未達의 인습적인 박봉이라고 하는 것이다. 50年代와 같이 재원의 절대액이 부족할 때는 「불가피」하다는 생각도 가질 수 있으나 현재는 재원이 부족한데 원인이 있는 것이 아니라고 하는데 더욱 큰 문제가 있다고 생각된다.

둘째, 재원을 배분하는 결정권자들이 보수의 적정액 지급과 상별을 分明히 하겠다는 정책의지가 약하다고 하는데 큰 문제가 있는 것이다. 政府는 공무원에 대하여 「模範雇傭人」으로서 他團體에 수법을 보여야 하는데 현실은 그러하지 않기 때문이다. 사람의 노동을 받았으면 이에 대한 적정대가를 당연히 지불하여 하는 고용주로서의 의무를 스스로 이행하고 있지 않다고 하는 것이다.

세째 이와 같이 고용주가 적정보수액을 지불하고 있지 못하므로 상별의 기강을 세우기 곤란한 결과가 야기되며, 따라서 不正이 만연될 가능성은 언제나 내포하게 되고 때때로 淨化運動을 벌이게 되는 경우 이때 적발이 되면 스스로 自省하는 것 보다 「재수」가 나쁘다는 푸념을 하게 되는 것이 지난 40餘年間 반복되어 온다고 하는 것이다.

네째 보다 큰 문제의 하나는 適正報酬額의 기준을 그간 잘못 파악(4級 2類基準, 平均生計費, 公企業의 보수)하여 왔다고 하는 것이다. 오래전부터 私企業의 基均額이 노동의 시장가격이므로 이를 기준으로 하여야 한다는 제의를 여러번 提시하여 왔으나 이를 받아들이는데 인색하고 계속 전술한 바와 같은不合理한 기준을 발표해 왔던 것이다.

이와 같이 적정보수의 기준을 잘못 파악해 왔으므로 기타 구체적인 보수표 작성의 기술적인 문제, 예시하면 호봉수, 호봉액 등에 관하여는 왜 그렇게決定하는가에 대한 합리적인 이론적 근거가 제시되지 못하고 있는 것이 현실이라고 하겠다

이와 같이 보수제가 여러가지 면에서不合理性을 지니고 있었으므로 이에 대한 불만은 계속되어 왔던 것이다. 이를 받아들여合理的方案을 연구를 거쳐 시정 개혁하려는 구상을 하지 않고 70年中半에 이르러 주로 교직자들의 보수표가 單一號俸制로 되어 있으니까 이것이 바람직한 것 같은 잘못된 평가를 그대로 즉흥적으로 받아들여 공무원의 경우도 30號俸 單一號俸制로 갑작스럽게 70年代後半에 바꿨던 것이다.

교직자의 직책이나 그들이 근무하고 있는 조직의 성격이 계층적인 行政組織과 다른 면이 있다고 하는 점을 감안한다 하더라도 單一號俸制는 잘못된 것이며 바람직한 것이 아닌 것이다. 왜냐하면 계층성이 약한 교직의 경우도 能力의 차이, 經歷의 차이에 따른 계급이 있어야 되는 것이며, 이에 따른 보상 보수의 차등이 있어야 하기 때문이다.

다만 행정직과 차이가 있다면 행정직의 경우, 보다 계층성이 필요하며 이에 따른 차등이 더 필요시 된다고 하는 것이다. 그러므로 양자의 경우 차이가 있으나 교직의 경우 현재의 單一號俸制는 그 自體가 이 경우에도 바람직한 것이 아닌데 이를 옳바르게 이해를 하지 못하고 즉흥적인決定으로 전문인의 조언을 경시하고 單一號俸制를 채택하였던 것이다.

이외 같이 單一號俸制가 되어 30號俸制가 되고 보니 號俸은 계속 30年 동안 職級에 관계없이, 환언하면 職級에 따른 차이 없이 승급하게 된 것이다. 그러나

우리가 생각하여야 할 것은 어느 조직이나 계층이 있게 마련이고 계층에 따른前力, 經歷이 다른 것이며 또한 승급의 차이가 있어야 누구나 동기부여될 수 있는 것이다.

이와 같은 면에서 볼 적에 單一號俸制를 대단한 계층의 차가 있는 행정조직에 적용한다고 하는 것은 큰 잘못인 것이다. 구태여 적용한다면 同一職級(예시: 전기사, 타자수)內에서 장기 동일직무에 종사하는 자들에게 10년 또는 그 이후로 호봉이 승급될 수 있게 하는 것은 이해될 수 있다고 하겠다.

單一號俸制가 계층조직에 적용되는 경우의 이러한 모순 때문에 계속 이에 대한 전문인들로부터의 비판을 받아 오던 單一號俸制는 결국 80年後半에 다시 前力과 같은 階級別號俸制로 환원시키게 되었던 것이다.

이상 여기서는 지면 관계로 3가지 사례만 대표적인 것으로 설명을 했으나, 이 외에도 유신체제하의 三軍士官學校出身의 대량적인 특채, 職列數의 큰 감축과 그 후의 증가, 高試科目에서 유신헌법의 1次, 2次 시험과목으로의 지정, 승진 조정에 있어서 훈련성적의 比重의 증감 등은 보다 決定權의 集權과 이의 權威主義的行使, 專門人이나 利害關係人の 참여제한으로 인한 즉흥적인 잘못된 결정과 이의 반복을 한 몇개의 사례이며 이것이 총망라된 것은 아니고 필자가 스스로 체험하고 기억하고 있는 것만 여기서 제시한 것이다.

이와 같이 우리나라의 行政權은 上位者에게 集權되어 있는데다 이들이 어떠한 절차, 누가 참여해서 결정을 하여야 보다 합리적인 결정을 할 수 있다는 이 하도 별로 없는데다 스스로 그 분야의 전문성도 없으면서 이를 경시하고 결정을 하니 상술한 바와 같이 그 장관이 있는 동안 잘못된 것을 알면서도 이를 올바르게 조언하지 못하고 따라가다가 후일 決定者가 물러나게 되면 原狀復舊 되는 것이라고 하겠다.

이러한 잘못으로 인한 손실이 너무나 크므로 決定者는 合理的인 決定方法을 이해하고 이를 따를 줄 알거나 그렇지 않으면 스스로 어느 정도 관장 분야에 대한 전문성을 지니고 있는 것이 우리의 현실에 적합한 것이 아닌가 하는데⁶⁾ 현실은 이 양자를 다 지니지 못한 사람들이 決定權을 권위주의적, 즉흥적으로 행사하니 문제가 큰 것이다.

III. 人事의 決定

앞에서는 人事行政에 관한 法制나 政策이 決定權者에 의하여 전문지식도 없

6) 朴東緒, 韓國長官의 役割과 責任. 行政論集(東大) 1971, pp. 67-75.

으면서 權威主義的, 即興的으로 이루어져 왔으며 결국 얼마 가지 않아 이분들의 決定이 번복되는 것을 검토하였다.

그러나 여기서는 이러한 정책적인 것보다 미시적인 차원에서 개개 행정인의 인사에 관한 결정이 얼마만큼 集權的으로 이루어지며, 따라서 당하는 行政人의 입장에서 不安全感을 느끼게 되는가를 검토하고자 하는 것이다.

이를 접근하는데 있어서 여기서는 전술한 바와 같이 行政人們이 주관적으로 어떻게 인지하고 있는가 하는 것을 기준으로 평가해 보고자 하였다. 왜냐하면 장기간 행정인으로서 생활을 한 이들의 이러한 인지도를 평균화하는 것이 현재 필자가 한정된 자원이나 능력으로 최상의 방법이 아닌가 생각되었기 때문이다.

왜냐하면 이와 달리 보다 객관적인 사실에 근거하고자 처음부터 人事決定이 이루어진 사례를 분석, 연구하는 것이 보다 정확할 것 같이 생각되기도 하나 실제는 그러하지도 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 이러한 人事決定의 정확한 사실파악 자체가 거의 우리나라의 경우 不可能하다는 것과 설사 어려움 끝에 몇 건 異常이 되었다 해도 이러한 사례 몇 개를 갖고 一般化할 수 없기 때문이다. 따라서 일반화를 기도 하는데 있어서는 여기서 이용한 方法이 오히려 보다 적절하지 않나 판단되었던 것이다.

(1) 人事權의 集權性—法制 實際

과거에는 모든 기관내의 결정은 기관장만이 소위 「行政官廳」이므로 독점적으로, 집권적으로 이루어졌으며 이것이 당연한 것으로 日帝時代 以來 이해되어 왔으므로 權限의 集權化를 正當視하게 되고 촉진시켰던 것이다.

그러나 60年代 이후 행정조직의 규모가 커지고 기능이 팽창되었으므로 이를 전부 기관장 명의로 결정한다고 하는 것이 군인들이 습득한 관리론에 비추어 볼 적이不合理하다는 판단이 내려 점차 決定의 대상이 되는 사항의 경중에 따라 각 계층별로 내부위임하게 되었던 것이다.

그러므로 人事의 決定에 있어서도 職級別로 기관장과 그의 간부들 간에 분담하게 되었던 것이다. 그러나 人事의 決定이 갖는 여러가지 성격 때문에 이와같이 法制上 위임된 데로 실제 결정되고 있지 않은 것이 우리의 현실이 아닌가 해서 다음과 같은 질문, 즉 人事權의 所在가 法制上 규정된 것과 비교하는 경우 어떠한가 하는 것을 다음과 같이 네개의 선택 질문을 하였던 것의 결과는 다음과 같다.

첫째로 정도상의 차이는 있지만 세 경우 다같이 法制보다 실제는 더 集權化

	중앙의 서기관		지방의 서기관		지방의 주사	
	빈도	백분비	빈도	백분비	빈도	백분비
① 실제는 크게 집권화되어 있다.	25	43.9%	24	82.1%	39	78%
② 실제는 약간 집권화되어 있다.	20	35.1	4	14.3	11	22
③ 법제에 규정된 대로이다.	9	15.8	1	3.6	0	0
④ 실제는 더욱 분권화되어 있다.	3	5.3	0	0.0	0	0
계	57명	100%	28명	100%	50명	100%

되어 있다고 이들은 주관적으로 인지하고 있다는 것이다. 그러므로 法制上 人事權이 부여된 사람보다도 더 上位者가 실제 決定權을 갖고 있다고 생각하고 있으므로 직속 일차상관의 부하에 대한 지도 감독이 어려워지며, 계속 면 위치에 있을 뿐만 아니라 기관 전체의 중요한 사업에 관심을 쏟아야 할 人物에게人事에 대한 부탁, 청탁이 몰리게 될 가능성이 있게 되므로써 行政成果向上에 바람직 하지 못한 영향을 미치게 되는 것이다.

둘째로 中央機關의 경우 보다 地方機關의 경우 더욱 集權化되어 있는 것으로 보고 있다는 것이다. 지방의 서기관과 주사집단 간에는 상당한 직급상의 차이도 있고 전연 사전 협의도 없었는데 결과는 거의 유사하게 나타나고 있다는 것이다.

이러한 결과를 통해서 볼 적에 문의한 내용이 주관적인 인지였으나 대단한 객관성과 공통성을 지니고 있다고 하는 것을 우리에게 알려주는 소중한 결과인 것이다. 전술한 바와 같이 人事權을 실제 누가 장악하고 있는가 하는 것을 객관적으로 측정한다고 하는 것은 거의 不可能하다고 생각되어 이와 같은 주관적인 방법을 이용했는데 오히려 이 방법이 더 타당성과 신뢰성을 갖고 있지 않나 생각된다.

이와 같이 地方機關의 경우 더 집권화 되어 있다고 하는 평가는 결국 이들 기관의 경우 더욱 權威主義의이며, 기관장이나 그 주변 인물에게 인사에 대한 壓力이 外部나 中央의高位職으로부터 받게 되고 또한 실제 받고 있다고 보아도 틀림없지 않나 생각된다.

(2) 人事權의 職級別分布

앞에서 고찰한 바와 같이 人事權이 集權化되어 있는데 이것이 職級別, 升進과 轉職決定時 어떻게 決定權者가 직급별로 分布되어 있는가 하는 것을 검토하였다. 이 경우 中央과 地方機關間에 같은 직급이라 하더라도 그 기관에서 갖는

의미가 다르므로 직급에 따른 획일적인 비교는 오해를 유발하게 되므로 여기서는 개별적으로 검토하고자 한다.

① 午·양의 서기관

인사권이 일반적으로 실제 계층별로 어떻게 분포되어 있다고 주관적으로 믿고 계신 대로 책이 주십시오.

가. 승진결정

	과 장	국 장	차 관	장 관	외 부	합 계
6→5급	28.00	39.82	15.09	9.45	7.64	100%
5→4급	7.19	22.98	27.37	35.27	7.19	100%
4→3급	0.88	8.42	21.05	54.04	15.61	100%

나. 전보결정

	과 장	국 장	차 관	장 관	외 부	합 계
6급	39.82	40.53	14.91	3.16	1.58	100%
5급	19.12	38.77	28.60	9.65	3.86	100%
4급	3.86	26.32	29.65	34.21	5.96	100%

이 결과에서 얻어지는 것을 요약하면, 첫째로 실제 결정권이 여러 직급에 分布되어 있으며 일차직속상관에게 집권되어 있지 않다고 하는 것이다.

둘째로 승진의 경우 인사대상자의 직급이 상승되는 것 보다 더 급속도로 人事權: 上位者에게 집권되어 가고 있는데 반하여 전보의 경우 비례해서 상승, 집권화되어 가고 있지 않다고 하는 점에서 보다 중시되고 있는 승진의 결정은 보다 집권성을 지니고 있다고 하는 것이다.

세ざ로 외부의 영향력도 승진의 경우 더 작용하는 것으로 보고 있으나 어느 경우이나 그렇게 큰 것으로 보고 있지 않지만 역시 上位職級으로 갈수록 더 外部의 영향력이 작용하는 것으로 보고 있다는 것이다.

② 乞·방의 서기관

가. 승진결정

	과 장	국 장	부지사 부서장	지 지 사 장	장 관	외 부	합 계
7→6급	18.33	30.00	26.25	22.08	0.00	3.34	100%
6→5급	3.91	16.76	26.96	43.04	3.91	5.42	100%
5→4급	0.77	5.77	16.54	52.31	14.23	10.38	100%

나. 전보결정

	과장	국장	부지사 부시장	지 사 장	장관	외부	합계
1급	20.00	30.45	27.73	17.73	0.00	4.09	100%
2급	7.39	22.18	29.13	34.35	2.17	4.78	100%
3급	0.80	8.40	22.80	52.40	4.80	10.80	100%

첫째, 人事權이 전반적으로 上層部에 집권화되어 있음을 알 수 있으나 中央機關의 경우와 같이 승진의 경우 人事權이 人事對象者的 직급상승에 따라 급상승하지는 않는 것 같다.

둘째, 中央의 長官이나 外部의 영향력이 상대적으로 적은 것으로 보고 있으나 상위적으로 갈수록 이들의 영향력이 상승하는 것으로 보고 있다는 것이다.

③ 지방의 주사

가. 승진결정

	과장	국장	부지사 부시장	지 사 장	장관	외부	합계
7→6급	20.43	29.57	18.26	20.87	0.00	10.87	100%
6→5급	2.38	13.81	21.90	44.29	2.38	15.24	100%
5→4급	0.91	4.09	10.00	51.36	11.82	21.82	100%

나. 전보결정

	과장	국장	부지사 부시장	지 사 장	장관	외부	합계
6급	20.43	36.96	15.22	18.26	0.00	9.13	100%
5급	5.65	19.57	25.65	37.39	1.31	10.43	100%
4급	0.45	5.00	17.27	55.45	6.83	15.00	100%

첫째, 전반적으로 지방의 서기관의 경우와 신기할 정도로 흡사하나 약간의 차이가 있다면 주사의 경우 5급의 人事決定은 서기관들이 보는 것 보다 집권되어 있다고 보는 점이라고 하겠다. 이 점에 있어서는 전보나 승진이나 유사하게 보고 있는 것 같다.

둘째, 다만 지방의 서기관과 약간 큰 견해 차이가 있는 것은 外部의 영향력이 기직급에 걸쳐서 크다고 보는 점이라 하겠으나 장관의 영향력에 대해서는 지방의 서기관의 견해와 거의 같다고 하겠다.

이상의 고찰에서 얻을 수 있는 것은 지방의 경우보다 중앙의 경우 집권화의 정도가 적으며, 따라서 인사권의 행사가 보다 法制에 근접하고 있는 것으로 보고 있다. 다른 점에서 설문 1의 답과 상통한다고 하겠다.

(1) 人事決定의豫測可能性

人事가 바람직하게 이루어진다면 예측 가능성이 높아질 수 있겠다고 보는 경우 이점이 높지 못하다면 이의 원인은 人事權의所在가 인사의 대상자와 거리가 먼 계층에 집권화 되어 있거나 정설 또는 감정에 의하여 결정되는 경우라고 하겠다.

이를 알아 보기 위하여 「승진이나 전보 결정의 예측 가능성이 실제 얼마나 있다고 주관적으로 생각하느냐」에 대한 답을 보면 다음과 같다.

	중앙의 서기관	지방의 서기관	지방의 주사
가. 승진	백분비	백분비	백분비
1) 대단히 높다	8.8%	10.7%	2.0%
2) 약간 높다	31.6	14.3	22.0
3) 보통이다	40.4	35.7	24.0
4) 약간 낮다	5.3	28.6	20.0
5) 대단히 낮다	14.0	10.7	32.0
계	100%	100%	100%
나. 전보			
1) 대단히 높다	15.8%	10.7%	4.0%
2) 약간 높다	24.6	25.0	14.0
3) 보통이다	38.6	25.0	40.0
4) 약간 낮다	10.5	21.4	8.0
5) 대단히 낮다	10.5	17.9	34.0
계	100%	100%	100%

첫째, 中央의 경우 보다 地方公務員들이 더 예측 가능성이 적은 것으로 보고 있다. 이는 상술한 집권화의 정도가 큰 것으로 보는 것과 外部의 영향력이 크다고 보는 것하고 일치되는 견해라고 하겠다.

둘째, 어느 경우에나 승진과 전보의 경우 별차이가 없는 것으로 견해를 표명하고 있다.

세째, 여기서도 지방의 서기관과 주사간의 견해의 차이가 거의 없다고 하는 것이다.

이상과 같은 人事의 決定權의所在 또는 職級別分布를 고찰한 결과 ① 中央機關의 경우보다 地方機關이 더 人事權이 集權化되어 있다고 보고 있다는 것. ② 升進과 轉補를 비교하는 경우 별로 큰 차이가 없다고 하는 것. ③ 人事의豫測可能性과 集權화의 정도와는 反比例 즉 集權화의 정도가 높을수록豫測可能

性이 저하된다고 하는 것이다.

IV. 人事權의 集權原因分析

一. 우리는 앞서 두가지 方法을 통해 人事權이 상대적으로 上層部에 集權化되어 있음을 보았으며 이로 인하여 人事行政의 기본이 되는 法制나 政策이 자주 실수·법하게 되므로서 큰 낭비를 초래하여 왔을 뿐만 아니라 個個 行政人에 대한 人事의 決定도 集權화되어 있어 人事決定의 예측성을 저하시켜 不必要하게 不安感을 주고 있으며, 이것이 근무의욕에 바람직하지 못한 영향을 미치게 될 것이다. 걱정되는 것이다.

二. 그러면 이와 같이 人事權이 集權化된 原因은 무엇일까 하는 것을 몇 가지 중요시 되는 것만 제시해 보고자 한다.

(1) 公職의 높은 社會的 評價

一. 우리는 歷史的으로 장기간 농업사회를 유지하면서 集權的인 體制를 유지해 왔으므로 막강한 權力を 장악하고 있는 公職의 社會的인 평가는 대단히 높았으며 解放後 약간의 變化는 있지만 지금도 대단히 높다고 하겠다.

二. 러므로 공직에 취임하기 위한 열의, 욕망을 우리나라의 有能한 많은 젊은 이들은 갖고 있다고 하겠다. 따라서 이와 같이 평가가 높고 이에 취업하려는 사람들이 많고 보니 누구를 어떠한 자리에 임명할 것인가를 결정하는 權限은 대단히 중시되는 權限이라고 하겠다.

(2) 權力至上의 文化와 利權化

印 습적인 權力至上, 權威主義文化가 지배하고 있는 社會에서 이러한 막강한 人事權을 장악한다고 하는 것은 그것이 단순히 權限 自體에 그치는 것이 아니고 權限以外의 價值, 특히 金錢이나 기타 가치가 수반되는 것이 당연시 되어 왔으므로 利權視되어 왔다는 것이다.

더구나 조선왕조 이래 극히 최근까지 정부에서 하는 사업도 별로 없으며 經濟界에介入할 일도 별로 없어 人事權을 除外한 利權이 많지 않았던 것이다. 그러므로 人事權이 차지하는 比重이 상대적으로 커질 수 밖에 없었던 것이다. 따라서 人事의 特定人에 대한 호의적인 결정을 하게되면 적지 않은 反對給付 또는 上納이 이루어지는 것이 不文律로 되어 왔다고 하는 것이다.

[3) 統制手段으로서의 人事

오랜 歲月에 걸쳐 우리나라에서도 人事는 政治安定, 政權維持를 위한 중요한 수단이 되었음은同一하다고 하겠으며 더구나 우리는 장기간에 걸쳐 集權的體制를 유지해 왔으므로 中央의 執權者로서는 여러가지 통제의 수단이 필요했던 것이다.

더구나 조선왕조시는 교통통신 수단이 발달되지 않은데다가 科學試驗에 합격한 有能한 官인이 막강한 統治權을 지역별로 장악하고 있었으므로 이들이 地方勢力七하기 쉬우며 자칫하면 中央의 執權者에 대하여 저항세력화하기 쉬울 뿐만 아니라 여러차례 있었던 것이다.

그러므로 中央의 執權者는 地方에 나가 있는 이들에 대한 통제수단을 여러가지로 강구하였는데 그中最 중요한 것이 人事權이었던 것이다. 이러한 사정은 해방후 특히 政權掌握의 正當性이 약했던 歷代政權은 더욱 人事를 통한 統制에 비중을 크게 두지 않을 수 없었던 것이다.

따라서 지나치게 集權化하고 私的信賴를 任命基準으로서 중시할 뿐만 아니라 그들의 어느정도의 不正이나 越權行爲도 그것이 執權者에 대한 도전시되지 않은 한 너그럽게 묵인하므로써 더욱 執權者에 대한 충성심을 돈독케 하였던 것이다.⁷⁾

그러다가 5·16 후는 상술한 이러한 歷史的인 사정 위에 하나 더 加算된 것이 政府主導의 經濟開發政策이었던 것이다. 막대한 자원이 투입되는 사업을 계획에 따라 추진하였으므로 실수가 있어서도 안되며 事業의 生產性이 높아야 함이 각하게 요청되었던 것이다.

그러므로 5·16 후의 軍人出身들은 그들이 軍作戰에서 익숙한 統制技術을 行政人們을 통제하는데 100% 활용하였던 것이다. 더구나 그때까지 우리나라의 관료들의 行政能力은 높았다고 할 수 없었으므로 우선 執權者의 입장에서 급했던 것은 行政人으로 구성된 官僚制의 충실했던 手段化였던 것이다. 그러므로 人事法을 어겨가면서 대량축정을 하는가 하면 심지어 사전에 사표를 쓰게 하는 방법까지 이용했던 것이다.

[4) 上位層에 대한 外部의 影響力

人事의 決定에多少간 外部有力人の 영향이나 부탁이 있게 되기 쉬운데 이상

7) 1次集團위주의 重責任用과 이들의 越權, 致富.

과 같은 요인으로 인한 集權化는 이러한 영향력 행사의 대상을 法制上의 權限者 보다 上位層에 찾게되는 것이 상례라고 하겠다. 그러므로 人事權의 集權化傾向은 더욱 강해지는 것이라고 하겠다.

이러한 上位層 人士는 法制上 그에게 權限이 있지 않은 行政人의 人事決定의 부탁을 받고 이것을 뜯떳히 행사하기는 어려우므로 法制上 人事權을 갖고 있는 部下가 스스로 단독으로 결정하지 않고 法制上 人事權이 없는上官인 自己에게 소위 「어찌 하오리까」하는 협의 또는 人事權의 上納을 해 오는 것을 内心으로 기대하게 되며 기쁘게 생각되는 것이다.

이러한 사정이나上官의 기대를 알고 있는 法制上의 人事權者인 部下는上官에게 의논, 협의 또는 부탁을 받고 스스로 한 것처럼 決定을 내리게 되는 것이다. 따라서 人事權은 法制대로 행사되지 않고 실제에 있어서는 上納 또는 上昇하게 되는 것이며 이러한 사정이 전술한 人事權의 職級別分布에서 나타나고 있음을 볼 수 있는 것이다.

(5) 人事行政의 專門性 輕視

各機關의 上位者들이 人事가 그 조직성과에 차지하는 높은 比重을 제대로 시행하고 있을 뿐만 아니라 人事行政自體의 전문성을 옳바르게 이해하고 있다면 당연히 法制上의 人事權者 또는 人事行政의 대상이 되는 직원의 일차감독자에게 人事權을 가급적 부여하므로써 이들의自律性을 높이 인정하는 것이 당연히 요구된다고 하겠다.

그러나 유감히도 아직도 우리나라의 上位者들은 「조직은 사람이다」라고 하는 관리나 행정의 기본도 잘 인식하고 있지 못하고 있거나 설사 이해하고 있다하고 하더라도 이를 쉽게 무시하는 정도의 이해 밖에 가지고 있지 않다고 하는 것이다.

① 구나 人事行政이 내포하는 관리기술의 전문성과 이에 따른 자율성을 중시한다면 최소한도 法制上의 人事權者의 人事決定을 높이 인정해주어야 하는데 우리 의 현실은 그러하지 못하고 行政이 내포하는 權力面이 더 큰 비중을 차지하고 있어 上位者가 조직계층상 큰 權力を 장악하고 있다고 해서 部下의 人事權行使을 무시하고 있으며 이것이 큰 잘못을 범하고 있다는 생각을 별로 하고 있기 않다고 하는 것이다.

그러므로 法制上의 人事權을 갖고 있거나 그 機關의 人事擔當部署에 있는 직원의 의견이 중시될 수 없으므로 관리기술이 내포하고 있는 전문성을 行政이

내포하는 權力性에 밀어나고 있으므로 이들에 의한 上位者의 人事權의 集權的行使를 견제할 수 없게 되어 있다고 하는 것이다.⁸⁾

(1) 公務員團體의 不在

上位者의 人事權行使가 옳바르게 이루어지도록 견제기능을 가장 강하게 할 수 있는 것이 있다면 그것은 바로同一組織內의 下位者로 구성된 공무원 단체라고 하겠다. 왜냐하면 이들은 團體의 이름으로 個個人이 옳바른 소리를 할 수 없는 것을 할 수 있으며 따라서 上位者의 강한 權限을 어느 정도 견제나 규제를 할 수 있기 때문이다.

더구나 權力이란 아무리 적은 것이라 하더라도 이에 대한 견제세력이 없으면 언제나 남용되기 쉬운 것이라고 하는 古代로 부터의 진리에 비추어 볼 적에 공무원 단체는 거의 유일한 견제기능을 하는 조직이라고 하겠다.

그러나 유감히도 아직 우리나라에는 당연히 存置되어야 할 공무원 단체가 日帝時 : 非官吏의 신분을 지녔다는 이유로 단체결성이 인정된 몇 개 기관에만 현재도 存立하고 있으며 기타의 절대다수의 기관은 결성자체가 되고 있지 못한 것이 현실이라고 하겠다. 그러므로 上位者들의 越權이 쉽게 이루어 질 수 있게 되어 있다다는 것이다.

8) 朴東緒 韓國行政論 法文社, 1989, p.78.